

Stellungnahme

zu einem Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung politischer Stiftungen aus dem Bundeshaushalt (Stiftungsfinanzierungsgesetz – StiftFinG), BT Drucks. 20/8726

A. Vorbemerkung

Im Hinblick auf die kurzfristige Anfrage, als Sachverständiger zu diesem Gesetzentwurf Stellung zu nehmen, bitte ich um Verständnis, dass ich in meiner Stellungnahme nur einige wenige Gesichtspunkte herausgreifen kann und den Gesetzentwurf nicht umfassend und in allen Einzelheiten prüfen konnte. Aus meinem Selbstverständnis als ehemaliges Mitglied des Bundesverfassungsgerichts verbietet sich darüber hinaus eine umfassende verfassungsrechtliche Würdigung dieses Gesetzentwurfs. Insoweit kann allenfalls auf mögliche verfassungsrechtliche Fragestellungen hingewiesen werden.

B. Allgemeines zum Gesetzentwurf

1. Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung politischer Stiftungen aus dem Bundeshaushalt (Stiftungsfinanzierungsgesetz – StiftFinG) reagiert der Gesetzgeber auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Urteil vom 22. Februar 2023 – 2 BvE 3/19. In diesem Urteil hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass der Notwendigkeit einer besonderen gesetzlichen Regelung für staatliche Leistungen, die sich erheblich auf die chancengleiche Teilnahme der Parteien am politischen Wettbewerb auswirken, durch den Erlass eines Haushaltsgesetzes nicht genügt wird. Das Bundesverfassungsgericht misst die staatliche Förderung parteinaher, wenn auch rechtlich und

organisatorisch unabhängiger Dritter, am Grundsatz der gleichberechtigten Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG. In seinem Urteil stellt das Gericht fest, dass die staatliche Stiftungsförderung die zwischen den Parteien bestehende, vorgefundene Wettbewerbslage nicht verändern darf, und untersagt, bestehende faktische Ungleichheiten zu beseitigen oder zu verschärfen.

Dabei ist der Gesetzgeber gehalten, die Gewährung von Leistungen, die auf den politischen Willensbildungsprozess einwirken, und damit auch die Stiftungsförderung wettbewerbsneutral auszugestalten. Ein Ausschluss einer parteinahen Stiftung von der Gewährung staatlicher Fördermittel grundsätzlich nur in Betracht, wenn er nicht zu einer Veränderung der vorgefundenen Wettbewerbslage führt, es sei denn, er ist zum Schutz von Verfassungsgütern, die dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien die Waage halten können, geeignet und erforderlich.

Ausdrücklich billigt das Bundesverfassungsgericht, dass die Stiftungsfinanzierung vom Vorliegen einer dauerhaften, ins Gewicht fallenden politischen Grundströmung abhängig gemacht wird. Dabei kann auf die Dauer der Zugehörigkeit im Deutschen Bundestag und auf die Wahlergebnisse im Bund abgestellt werden. In Bezug auf die Höhe der Wahlergebnisse heißt es in der Entscheidung: „Hinsichtlich der Höhe der zu erzielenden Wahlergebnisse ist zu beachten, dass einer schlichten Übertragung bereits bestehender Sperrklauseln entgegenstehen könnte, dass diese dem Schutz von Verfassungsgütern dienen (z.B. Erhaltung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Parlaments, vgl. BVerfGE 146, 327 <353 f. Rn. 67>), denen im vorliegenden Zusammenhang nur eine nachrangige Bedeutung zukommt.“

2. Der vorliegende Gesetzentwurf dürfte grundsätzlich den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts genügen. Soweit der Gesetzentwurf als Voraussetzung für die Stiftungsförderung daran knüpft, dass die nahestehende Partei für eine bestimmte Zeit im Deutschen Bundestag vertreten ist, trägt er der Anforderung Rechnung, dass nur Stiftungen gefördert werden sollen, die eine Dauerhaftigkeit der von Partei und Stiftung repräsentierten politischen Grundströmung gewährleisten. Die Gewährleistung der

freiheitlich demokratischen Grundordnung ist ein Verfassungsgrundsatz, der dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien die Waage halten kann. Auch die Verteilung der Finanzmittel am Maßstab der Ergebnisse einer Partei bei vergangenen Bundestagswahlen entspricht dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien. Schließlich enthält der Entwurf eines Stiftungsfinanzierungsgesetzes Regelungen über die zuständigen Stellen, das Ende der Förderung und über die Rücknahme und den Widerruf von Mittelbewilligungen.

C. Einzelfragen

Auch wenn ein Stiftungsfinanzierungsgesetz grundsätzlich zu begrüßen ist und sich an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und an wissenschaftlichen Äußerungen in der Literatur orientiert, vermögen nicht alle Regelungen des Gesetzesentwurfs voll zu überzeugen.

I. § 2 Abs. 2 StiftFinG-E

In § 2 Abs. 2 Satz 1 StiftFinG-E wird als Voraussetzung für eine Bewilligung von Haushaltsmitteln geregelt, dass Abgeordnete der einer politischen Stiftung jeweils nahestehenden Partei in der mindestens dritten aufeinanderfolgenden Legislaturperiode in Fraktionsstärke in den Deutschen Bundestag eingezogen sind. Nach der jüngsten Änderung des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag bedeutet dies, dass in Zukunft eine Partei in drei aufeinanderfolgenden Wahlen die Fünf-Prozent-Hürde übersprungen haben muss. Im Hinblick auf die oben zitierten Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zur Funktion der Sperrklausel erscheint dies eine eher strenge Hürde.

Problematischer erscheint jedoch § 2 Abs. 2 Satz 2 StiftFinG-E. Zwar wird dort nur geregelt, dass es für die Bewilligung unschädlich ist, wenn eine Partei für die Dauer nur einer Legislaturperiode nicht im Deutschen Bundestag vertreten ist. Dies bedeutet aber auch, dass, wenn eine Partei in mehr als einer Legislaturperiode nicht im Deutschen Bundestag vertreten ist, die jeweilige parteinahe Stiftung keine weitere Förderung mehr erhält.

Selbst dann, wenn eine Partei mit überwältigender Mehrheit in einem Land der Bundesrepublik gewählt wird, aber bundesweit zwei Mal an der Fünf-Prozent-Hürde scheitert, kommt keine Stiftungsfinanzierung mehr in Betracht. Dies gilt auch in den Fällen, in denen eine kleinere Partei kontinuierlich in Landesregierungen und Landesparlamenten vertreten ist.

Erschwerend kommt hinzu, dass § 2 keine Regelung für den Fall enthält, dass eine solche Partei nach zwei Wahlperioden wieder in den Deutschen Bundestag einzieht. In diesem Fall müsste nach dem Entwurf eines Stiftungsfinanzierungsgesetzes diese Partei wiederum in mindestens drei aufeinanderfolgenden Legislaturperioden in den Deutschen Bundestag gewählt werden. Selbst wenn sich die Dauerhaftigkeit der von Partei und Stiftung repräsentierten politischen Grundströmung über einen längeren Zeitraum nur im Einzug in Länderparlamente und Länderregierungen widerspiegelt, zuvor aber auch in einer Zugehörigkeit im Deutschen Bundestag manifestiert hat, ist eine Stiftungsförderung nach dem Gesetzentwurf ausgeschlossen.

II. § 2 Abs. 4 StiftFinG-E

Der Gesetzentwurf macht die Bewilligung davon abhängig, dass die politische Stiftung in einer Gesamtschau die Gewähr dafür bietet, für die freiheitliche demokratische Grundordnung sowie für den Gedanken der Völkerverständigung aktiv einzutreten. Bei der freiheitlich demokratischen Grundordnung handelt es sich um einen Verfassungsgrundsatz, der ohne Zweifel dazu geeignet ist, wenn nicht sogar geboten erscheint, von einer Stiftungsfinanzierung abzusehen. Von demjenigen, der vom Staat Gelder erhält, kann gefordert werden, dass er die Gewähr bietet, für die freiheitliche demokratische Grundordnung sowie für den Gedanken der Völkerverständigung einzutreten.

Gleichwohl könnte sich diese Regelung bei der Durchführung als schwierig erweisen, denn der Gesetzentwurf enthält keinerlei Konkretisierung sowohl des tatbestandlichen Merkmals der freiheitlich demokratischen Grundordnung noch der Voraussetzungen des aktiven Eintretens.

Im Hinblick auf die Definition des Begriffs der freiheitlich demokratischen Grundordnung enthalten die einzelnen Ziffern des § 2 Abs. 4 Satz 2 StiftFinG-E ebenfalls keine nähere Konkretisierung, sondern setzen diesen Begriff zumeist voraus. Lediglich Nr. 3 lassen sich Merkmale entnehmen, dass eine Gewähr, für die freiheitliche demokratische Grundordnung sowie für den Gedanken der Völkerverständigung aktiv einzutreten, nicht besteht, wenn ein hinreichender Verdacht verfassungsfeindlicher Bestrebungen besteht. In diesen Fällen dürfte aber ohnehin schon § 2 Abs. 5 StiftFinG-E eingreifen.

Dass eine gesetzliche Konkretisierung des Begriffs der freiheitlich demokratischen Grundordnung möglich ist, zeigt § 4 Abs. 2 BVerfSchG.

Kaum handhabbar erscheint § 2 Abs. 4 Satz 2 Nr. 4 StiftFinG-E. Es dürfte schon schwerfallen, eine „politische Grundströmung“ hinreichend klar abzugrenzen. Es fehlen auch Hinweise, nach welchen Maßstäben diese Grundströmungen einer parteinahen Stiftung zuzuordnen sind. Für den Fall, dass damit gemeint sein sollte, dass die nahestehende Partei verfassungsfeindliche Ziele verfolgt, dürfte wohl auf die entsprechenden Regelungen des Parteienrechts zu verweisen sein. Wenn die Zuordnung über eine Teilnahme bestimmter Personen oder Gruppen an Veranstaltungen der jeweiligen Stiftung gemeint ist, dürfte die Stiftungsarbeit selber in Rede stehen. Im Hinblick darauf, dass die Stiftungsfinanzierung sich auf die Chancengleichheit der Parteien auswirkt, erscheint ein so vage formulierter Tatbestand ohne hinreichend klare Maßstäbe, nicht unproblematisch.

Eine Präzisierung des Tatbestandes in § 2 Abs. 4 StiftFinG-E erscheint auch deswegen sinnvoll, weil der Gesetzesentwurf davon ausgeht, dass einzelne Maßnahmen der Stiftungsarbeit daraufhin geprüft werden sollen, ob sie dazu geeignet sind, die freiheitliche demokratische Grundordnung sowie für den Gedanken der Völkerverständigung aktiv zu fördern. Wie sich aus § 5 StiftFinG-E ergibt geht der Gesetzentwurf davon aus, dass die Stiftungsarbeit nur teilweise den Anforderungen des § 2 Abs. 4 StiftFinG-E genügt.

Während im Partei- und Vereinsverbot geprüft wird, ob sich die Tätigkeit nach einer Gesamtwürdigung gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung richtet, setzt § 2 Abs. 4 StiftFinG-E positiv voraus, dass sich die Stiftung für diese einsetzt. Eine derartige Prüfung ist sehr viel anspruchsvoller und setzt voraus, dass die zuständigen Stellen nicht

eine Verletzung der freiheitlich demokratischen Grundordnung feststellt, sondern prüft, ob die jeweilige Maßnahme oder ein bestimmter Teil der Stiftungsarbeit (vgl. § 5 Abs. 2 Satz 2 StiftFinG-E) positive Wirkungen im Hinblick auf die freiheitlich demokratische Grundordnung entfaltet. Auch eine zunächst neutrale Stiftungsarbeit dürfte nach dem Gedanken des Stiftungsfinanzierungsgesetzes nicht ausreichen. In einem solchen Fall wäre es jedoch zumindest sinnvoll der zuständigen Stelle konkretere Maßstäbe an die Hand zu geben, was unter dem aktiven Eintreten für die freiheitlich demokratische Grundordnung zu verstehen ist.

III. § 3 Abs. 5 und 6 StiftFinG-E

Die Verteilung der Fördermittel ist in § 3 StiftFinG-E geregelt und folgt im Grundsatz nach dem Erfolg bei den Bundestagswahlen von vier Bundestagswahlen verteilt. Hiervon gibt es in § 3 Abs. 5 und Abs. 6 StiftFinG-E Ausnahmen für bauliche Maßnahmen und für die Stiftungsförderung. Diese Regelungen werfen jedoch Auslegungsfragen auf.

Sowohl in § 3 Abs. 5 als auch in Abs. 6 ist geregelt, dass von dem Verteilungsschlüssel in Abs. 3 abgewichen werden kann. Unklar bleibt, ob hierfür zusätzliche Haushaltsmittel gewährt werden, oder aber ob die jeweilige Abweichung zu einer Kürzung der Mittel bei anderen Stiftungen führt. Die Begründung des StiftFinG-E verhält sich dazu nur im Hinblick auf Abs. 6. Dort ist ausgeführt, dass diese Abweichungen innerhalb der Mittel für die Begabtenförderung für politische Stiftungen ausgeglichen werde und nicht die insgesamt vergebenen Zuwendungen an die politischen Stiftungen erhöhen. Demgegenüber bleibt unklar, ob dies auch für Baumaßnahmen nach Abs. 5 gilt.

Schon die Erhöhung von Fördermitteln für konkrete Vorhaben politischer Stiftungen dürfte rechtfertigungsbedürftig sein. Erst recht besteht aber ein Begründungsbedarf, wenn die Abweichung zulasten der anderen parteinahen Stiftungen geht, weil dies mittelbar die Chancengleichheit der Parteien betrifft (immerhin beträgt das Volumen für die Abweichung 3 Prozentpunkte der Zuwendungsmittel je politischer Stiftung).

Alleine die mehrjährige Bewilligung von Stipendienzusagen dürfte insoweit wohl nicht ausreichen, denn auch bei den Personalkosten entstehen für die Stiftungen mehrjährige Verpflichtungen, denen sie nicht ausweichen können. Auch der Verweis in der Begründung auf das Angebot qualitativ hochwertiger inhaltlicher Programme oder ideeller Seminarangebote ist nicht unproblematisch. Grundsätzlich dürfte davon auszugehen sein, dass eine staatliche Förderung nur für qualitativ hochwertige inhaltliche Programme oder ideelle Seminarangebote gewährt wird. Soweit auf die tatsächliche Nachfrage abgestellt wird, stellt sich darüber hinaus die Frage, ob und inwieweit es den parteinahen Stiftungen überlassen bleibt, im Rahmen der ihnen zugewiesenen Mittel eigene Schwerpunkte zu setzen, um die freiheitlich demokratische Grundordnung zu fördern. Der Gesetzentwurf regelt jedenfalls nicht, dass ein bestimmter Teil der Stiftungsfinanzierung für die Begabtenförderung zu verwenden ist.

Unklar bleibt bei § 3 Abs. 5 StiftFinG-E in welchen Fällen und nach welchen Maßstäben Mittel für bauliche Maßnahmen gewährt werden. Besteht hier grundsätzlich ein Anspruch aller parteinahen Stiftungen? Wie ist zu verfahren, wenn eine Stiftung erstmalig in den Kreis der Förderberechtigten aufgenommen wird? Die Vergabe derartiger Mittel müsste sich langfristig wohl an den allgemeinen Maßstäben für die Verteilung von Fördermitteln ausrichten, um die Chancengleichheit zu berücksichtigen. Bei Mitteln für bauliche Maßnahmen besteht wirtschaftlich im Übrigen auch eine Konkurrenz zu Mitteln für die Anmietung von Gebäuden.

IV. § 5 Abs. 2 Satz 2 und 3 StiftFinG-E

Die Regelungen über Rücknahme und Widerruf der Bewilligung gehen in § 5 Abs. 2 Satz 2 und 3 StiftFinG-E davon aus, dass die Bewilligung auch teilweise zurückgenommen werden kann. Dabei wird auf § 2 Abs. 4 und 5 verwiesen.

§ 2 Abs. 4 und 5 setzen eine Gesamtschau der Stiftungsarbeit voraus. Demgegenüber geht § 5 davon aus, dass jede einzelne Maßnahme oder ein Teil der Stiftungsarbeit daraufhin überprüft werden soll, ob sie die Gewähr bietet, die freiheitlich demokratische Grundordnung zu fördern.

Es stellt sich die Frage, ob bei der Prüfung von Einzelmaßnahmen oder von Teilen der Stiftungsarbeit nicht eher darauf abgestellt werden sollte, ob die einzelnen Aktivitäten gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung verstößen. Eine solche Prüfung lässt sich von den verschiedenen beteiligten Stellen sehr viel einfacher bewerkstelligen als die Prüfung, ob eine Maßnahme geeignet ist, die freiheitlich demokratische Grundordnung zu fördern.

V. Rechtsweg

Der Gesetzesentwurf enthält keinerlei Regelungen zur rechtlichen Kontrolle und zu Fragen des Sofortvollzuges. Insbesondere im Hinblick auf die Dauer eines Verfahrens vor den zuständigen Gerichten und den Instanzenzug, dürfte eine gesetzliche Regelung sinnvoll sein, die zur Beschleunigung der Verfahren beiträgt. In der Literatur wird insoweit vertreten, Klagen einer Stiftung gegen die Verwaltungsentscheidung des BMI der Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts als Erst- und Letztinstanz durch eine Erweiterung des Katalogs in § 50 Abs. 1 VwGO zuzuweisen, um einen dreinstanzlichen Rechtszug und damit eine langjährige Anhängigkeit der Verfahren zu verhindern. Auch im Hinblick auf die Bedeutung der Stiftungsfinanzierung für die Chancengleichheit der Parteien erscheinen derartige Vorschläge sinnvoll.

München, 15. Oktober 2023

gez. Prof. Dr. h.c. Rudolf Mellinghoff